



COMMENTAIRE EN LIGNE
LE COMMENTAIRE JURIDIQUE
EN OPEN ACCESS

COMMENTAIRE

Art. 11 LDP

Un commentaire de Pascal Mahon

Edité par Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte Tornay
Schaller

État du traitement : 15.09.2023

PDF créé le : 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230915-104408-0

PROPOSITION DE CITATION

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 11 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Citation abrégée: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 11 BPR.

Art. 11 Textes soumis à la votation, bulletins de vote et explications

¹ La Confédération met à la disposition des cantons les textes soumis à la votation et les bulletins de vote.

² Le texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités. Il doit contenir le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote. Dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil fédéral peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs. Il ne reprend les renvois à des sources électroniques que si leurs auteurs déclarent par écrit que ces sources ne contiennent pas d'indications illicites ni n'agissent l'internaute vers des publications électroniques au contenu illicite.

³ Les électeurs reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale, timbre de contrôle, etc.). Le texte soumis à la votation et les explications peuvent cependant leur être remis plus tôt. La Chancellerie fédérale publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent.

⁴ Les cantons peuvent, par une loi, habiliter les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire du texte soumis à la votation et des explications par ménage à moins qu'un membre de ce ménage ayant la qualité d'électeur ne demande à en recevoir un personnellement.

TABLE DES MATIÈRES

I. Historique, Systematique et Importance de la Disposition	4
II. Commentaire	6
A. Alinéa 1er : les textes soumis à votation et les bulletins de vote	6
1. Remarques liminaires et généralités	6
2. Les textes soumis à votation	6
3. Les bulletins de vote	7
B. Alinéa 2 : les « explications de vote » du Conseil fédéral	8
1. Remarques liminaires et généralités	8
2. 1ère phrase	9
3. 2ème à 4ème phrases	10
4. 5ème phrase	12
C. Alinéa 3 : le moment de la remise du matériel de vote	13
D. Alinéa 4 : le droit à un exemplaire personnel du matériel de vote	15
Bibliographie	16

I. HISTORIQUE, SYSTEMATIQUE ET IMPORTANCE DE LA DISPOSITION

- 1 Comme l'indique son intitulé, qui est identique dans les trois versions linguistiques, l'art. 11 traite des *textes soumis à la votation*, des *bulletins de vote* et des *explications* (*Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen* ; *Testi in votazione, schede e spiegazioni*), en vue des votations populaires (fédérales), dont il est exclusivement question dans le titre II de la loi sur les droits politiques, ainsi qu'on l'a déjà vu¹.
- 2 La disposition existait déjà dans la version d'origine de la loi, en 1976, mais elle était sensiblement plus succincte, et son intitulé légèrement différent². Elle a fait l'objet de pas moins de cinq modifications successives depuis. La version d'origine ne comportait que trois alinéas. Le premier était identique à l'actuel al. 1^{er} et n'a donc pas été modifié. Le deuxième correspond à l'actuel al. 2 mais était beaucoup plus bref, se limitant à une seule phrase, identique à la première phrase du texte actuel : « Le texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités ». Le troisième correspond quant à lui à l'actuel al. 3 mais était aussi plus court, se bornant à dire que « [l]e texte soumis à la votation et les explications sont remis aux électeurs au moins trois semaines avant la votation »³.
- 3 Une première révision, du 18 mars 1994, a modifié l'al. 3 et ajouté un nouvel al. 4⁴. Ce dernier correspond en tous points à l'actuel al. 4 et n'a donc plus fait l'objet d'aucune modification par la suite. Quant à l'al. 3, la révision de 1994 lui a donné une teneur qui correspond à la version actuelle de ses deux premières phrases⁵, à une petite exception près⁶. La troisième phrase de l'al. 3⁷ a en revanche encore été ajoutée par une autre révision ultérieure, du 21 juin 2002, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003⁸.
- 4 L'al. 2, pour sa part, a fait l'objet de deux autres révisions. La première, en date du 21 juin 1996, en vigueur depuis le 1^{er} avril 1997⁹, a complété l'intitulé de la disposition et ajouté à la version d'origine de 1976 (N. 2 ci-dessus) trois nouvelles phrases¹⁰, correspondant en tous points aux phrases 2 à 4 du texte actuel. La seconde révision, qui date du 23 mars 2007 et est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008¹¹, soit de quelques mois antérieure à l'adoption et à l'entrée en vigueur de l'art. 10a¹², a quant à

1. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10 BPR, N. 1 à 3, et de l'art. 10a, N. 1.

2. Il ne comprenait que les deux premiers termes, « Textes soumis à la votation et bulletins de vote », quand bien même le texte de l'al. 2 de la disposition parlait déjà des « explications » de vote. L'intitulé a été complété lors de la révision du 21.6.1996 (cf. N. 4 ci-dessous, dans le texte).

3. Pour ce texte d'origine, RO 1978 688, 690.

4. *Loi fédérale sur les droits politiques (Procédure pour l'élection au Conseil national). Modification du 18 mars 1994*, RO 1994 2414.

5. RO 1994 2414, 2415 : « Les électeurs reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale, timbre de contrôle, estampille, etc.). Le texte soumis à la votation et les explications peuvent cependant leur être remis plus tôt ».

6. La petite exception concerne la suppression, dans cette version de 1994, dans la liste exemplative des documents de vote, du mot « estampille », qui est intervenue encore ultérieurement, avec la *loi fédérale relative à la mise à jour formelle du droit fédéral*, du 20.3.2008, en vigueur depuis le 1.8.2008, RO 2008 3437, 3439.

7. Selon laquelle « [l]a Chancellerie fédérale publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent ».

8. *Loi fédérale sur les droits politiques. Modification du 21.6.2002*, RO 2002 3193, 3194.

9. *Loi fédérale sur les droits politiques. Modification du 21.6.1996*, RO 1997 753.

10. RO 1997 753 : « Il doit contenir le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote. Dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil fédéral peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs ». Pour l'intitulé, voir la note 2 ci-dessus.

elle encore enrichi cette disposition d'une cinquième et dernière phrase, qui est celle du texte actuel¹³.

- 5 De cette évolution législative un peu tortueuse et compliquée résulte une disposition plutôt longue et touffue, dont la coordination avec d'autres dispositions de la loi, tout particulièrement avec l'art. 10a, n'est pas toujours aisée à comprendre, et probablement pas très réussie. On a déjà évoqué cette difficulté dans le commentaire de l'art. 10a et on n'y reviendra donc pas ici¹⁴.
- 6 S'agissant de sa structure, l'art. 11 se compose donc de quatre alinéas, de longueur variée et aux contenus relativement divers. En résumé, on peut dire que les al. 1, 3 et 4 traitent du matériel de vote, essentiellement les textes soumis à la votation et les bulletins de vote, ainsi que du moment et des modalités de sa remise aux citoyennes et citoyens, alors que l'al. 2 régit ce qu'on a appelé, dans le commentaire des articles précédents, les « explications de vote » du Conseil fédéral, qui accompagnent ce matériel de vote. On reviendra plus loin, dans le commentaire proprement dit (ch. II), sur chacun de ces alinéas.
- 7 Auparavant, s'agissant de l'importance de la disposition en général, on peut se limiter à renvoyer, pour l'essentiel, à ce qui a déjà été dit dans le commentaire des art. 10 et 10a, à savoir que, compte tenu de la signification des votations populaires dans le système constitutionnel et politique suisse, avec la très forte dose de démocratie directe qui le caractérise, les règles qui régissent l'organisation de ces votations, notamment la préparation et la distribution du matériel de vote, ainsi que l'information des citoyennes et des citoyens dans la perspective de ces votations, sont d'une importance fondamentale¹⁵.
- 8 Si l'on a déjà vu, en lien avec l'art. 10a, l'importance des dispositions en matière d'information des citoyennes et des citoyens avant les votations¹⁶, on peut simplement ajouter ici que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la liberté de vote, garantie par l'art. 34 Cst., implique en premier lieu, en matière de préparation des votations, et spécialement pour ce qui est des textes soumis à votation, un droit à la formulation claire et correcte des questions soumises au vote¹⁷, droit sur lequel on reviendra.
- 9 Tous les cantons ont ainsi, pour leur domaine, mais sous des formes assez différentes, des dispositions analogues à l'art. 11, qui traitent de la préparation et de la distribution du matériel de vote¹⁸, ainsi que de l'information du corps électoral par les autorités¹⁹, dispositions dont l'importance est telle, pour garantir l'exercice correct et régulier des droits politiques, que le Tribunal fédéral leur reconnaît un

11. *Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques*, du 23.3.2007, RO 2007 4635.

12. Lequel a été introduit par une révision du 5 octobre 2007, en vigueur depuis le 15.1.2009: voir OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 2.

13. RO 2007 4635-4636 : « Il ne reprend les renvois à des sources électroniques que si leurs auteurs déclarent par écrit que ces sources ne contiennent pas d'indications illicites ni n'aiguillent l'internaute vers des publications électroniques au contenu illicite ». Du point de vue de la technique législative, de manière étonnante et quelque peu trompeuse, le texte publié au RO reprend tout le contenu de l'al. 2 de l'art. 11, comme si celui-ci était entièrement nouveau, ce qui n'est pas le cas, seule l'étant la cinquième et dernière phrase (alors que les quatre premières n'ont subi aucun changement). Il en allait déjà de même du projet du Conseil fédéral (cf. FF 2006 5085-5086).

14. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 10 et 58-60.

15. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10 BPR N. 7-9, et de l'art. 10a, N. 13 ss et 31.

16. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 13-27.

17. Voir notamment, avec références à la jurisprudence, Mahon, *Droit constitutionnel*, N. 151, p. 193, ainsi que Bisaz, N. 706, pp. 383-384.

18. Voir par exemple, pour n'en citer que quelques-uns, les art. 7 à 16 LDP-NE, du 17.10.1984 (RS/NE 141), 34 à 55 LDP-BE, du 5.6.2012 (RS/BE 141.1), 11 à 28 LDP-JU, du 26 octobre 1978 (RS/JU 161.1).

19. Pour celles-ci, voir OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 28 et 29 ; cf. aussi, pour d'autres exemples encore, Sägerser, pp. 934-935, ainsi que Grisel, N. 265, p. 119.

caractère de droit constitutionnel cantonal, impliquant un régime particulier quant à son pouvoir de cognition²⁰.

II. COMMENTAIRE

A. Alinéa 1^{er} : les textes soumis à votation et les bulletins de vote

1. Remarques liminaires et généralités

- 10 Aux termes de l'al. 1^{er}, qui date de la version d'origine, de 1976, « [l]a Confédération met à la disposition des cantons les textes soumis à la votation et les bulletins de vote ». Comme le soulignait le Conseil fédéral dans son message, la disposition ne faisait à l'époque que reprendre et fixer « la pratique suivie jusqu'ici, selon laquelle la Confédération remet aux cantons le matériel de vote (bulletins de vote, projets soumis à la votation) »²¹. Ainsi, même s'il appartient à chaque canton d'assurer, comme le prévoit l'art. 10 al. 2, « l'exécution de la votation sur son territoire » et d'arrêter les mesures nécessaires, c'est à la Confédération de fournir deux des éléments principaux du matériel de vote²², à savoir le ou les textes soumis à la votation, d'une part, et les bulletins de vote, de l'autre.
- 11 A vrai dire, l'al. 2 de l'art. 11 ajoute – et ajoutait déjà à l'époque – que « le texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral », de sorte que la Confédération met en réalité trois choses à disposition des cantons. De plus, selon la pratique suivie depuis plusieurs décennies, le texte soumis à la votation n'est pas vraiment « accompagné » par les explications de vote, mais il est reproduit dans la brochure comportant celles-ci. En pratique, la Confédération met donc à la disposition des cantons la brochure contenant à la fois le texte soumis à la votation et les explications de vote du Conseil fédéral et, séparément, les bulletins de vote.

2. Les textes soumis à votation

- 12 Le texte ou les textes soumis à la votation sont les actes de l'Assemblée fédérale sur lesquels le peuple, ou le peuple et les cantons, selon le type de vote, sont appelés à se prononcer, par « oui » ou par « non ». Il s'agit donc²³ :
- d'arrêtés fédéraux soumettant au vote du peuple et des cantons des projets de révision constitutionnelle proposés par le Parlement lui-même ou issus d'initiatives populaires présentées sous forme de projets rédigés (art. 140 al. 1 let. a Cst.),
 - d'arrêtés fédéraux soumettant au vote du peuple et des cantons des actes d'approbation de traités internationaux soumis au référendum obligatoire, c'est-à-dire de traités portant adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140 al. 1 let. b Cst.)
 - de lois fédérales urgentes prises pour plus d'un an et dépourvues de base constitutionnelle, soumises au référendum obligatoire, du peuple et des cantons (art. 140 al. 1 let. c Cst.),
 - d'arrêtés fédéraux soumettant au vote du peuple (seul) les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution, les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et que l'Assemblée fédérale rejette, ou encore le principe

20. Voir à ce propos Tschannen, *Staatsrecht*, N 1737-1738, pp. 639-640.

21. Voir le *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353, qui précise que « [c]omme c'est actuellement le cas, cette livraison est faite à un bureau central pour chaque canton (chancellerie d'État) ».

22. Sur les autres éléments du matériel de vote, voir l'al. 3 de l'art. 11, et le commentaire qui s'y rapporte, N. 37 à 43 ci-dessous, dans le texte. Voir aussi, sur le matériel de vote en général (*Abstimmungsunterlagen*), Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 2269-2274, pp. 871-873.

23. Sur ces différents types de vote, voir aussi OK-Mahon, Art. 10 BPR, N. 2.

d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils (art. 140 al. 2 let. a à c Cst.),

- de lois fédérales, assujetties au référendum facultatif, c'est-à-dire soumises au vote du peuple (seul), lorsque le référendum a été valablement demandé (art. 141 al. 1 let. a et b Cst.),
- d'arrêtés fédéraux assujettis au référendum facultatif en vertu de la Constitution ou de la loi, c'est-à-dire soumis au vote du peuple (seul), lorsque le référendum a été valablement demandé (art. 141 al. 1 let. c Cst.),
- d'arrêtés fédéraux d'approbation de traités internationaux assujettis au référendum facultatif, c'est-à-dire soumis au vote du peuple (seul), lorsque le référendum a été valablement demandé (art. 141 al. 1 let. d Cst.).

- 13 Dans tous ces cas, il s'agit donc de textes qui existent déjà, des arrêtés ou des lois qui ont été adoptés par l'Assemblée fédérale et ont déjà fait l'objet d'une publication, dans la Feuille fédérale²⁴, de sorte qu'il est logique que la Confédération les mette à la disposition des cantons, plutôt que ceux-ci doivent les rédiger à nouveau, ou les recopier ou réimprimer.

3. Les bulletins de vote

- 14 Les bulletins de vote, eux, n'existent pas indépendamment du vote, ou antérieurement à celui-ci, mais ils sont produits uniquement en vue d'une votation, et si votation il y a. Les bulletins de vote sont en effet les documents officiels par lesquels – et sur ou dans lesquels – les citoyennes et les citoyens exprimeront leur opinion, leur vote, sur les textes soumis à votation. Le bulletin de vote comporte ou reproduit donc les questions soumises aux citoyennes et aux citoyens, en leur permettant de répondre simplement, par « oui » ou par « non », ou en marquant d'une croix la case correspondant à chacune de ces deux options.
- 15 Comme le prévoit l'art. 12 al. 1 let. a LDP, les citoyennes et citoyens sont d'ailleurs tenus d'exprimer leur opinion en utilisant exclusivement un bulletin de vote officiel, sous peine de nullité de leur vote²⁵.
- 16 La justification du fait que la loi donne à la Confédération la compétence et l'obligation de les mettre à disposition des cantons est donc différente de celle qui prévaut pour les textes soumis au vote.
- 17 Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. implique un droit à la formulation claire et correcte des questions soumises au vote. La formulation de la question peut en effet avoir une influence décisive sur le comportement des votantes et des votants²⁶, de sorte que s'impose, ici aussi, et plus encore qu'en matière d'information²⁷, une exigence de neutralité de la part de l'autorité qui formule la question. Ce droit signifie que « la question soumise au vote doit être claire, précise, univoque et objective »²⁸, ce qui suppose, selon le Tribunal fédéral « une formulation adéquate des questions soumises au vote », lesquelles « ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen »²⁹. La question posée « devrait ainsi se limiter à exprimer et décrire succinctement l'objet soumis au vote, sans qu'un argument en sa

24. Voir l'art. 13 al. 1 let. d et e de la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl), du 18.6.2004, RS 170.512.

25. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 12 BPR. Cf. aussi Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 189, p. 82 ; Grisel, N. 244-245, p. 110.

26. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 2425, pp. 950-951.

27. Dans ce sens, Tschannen, *Staatsrecht*, N. 1952, p. 727 ; de même, Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 2425, pp. 950-951.

28. CR-Martenet/von Büren, art. 34 Cst. N. 81, p. 1007 ; cf. aussi Tschannen, *Staatsrecht*, N. 1952-1954, pp. 727-728.

29. ATF 131 I 126 (*Feller*), du 10.12.2004, c. 5.1, p. 132 ; ATF 133 I 110 (*Slatkine*), du 28.3.2007, c. 8.1, p. 127 ; cf. aussi CR-Martenet/von Büren, art. 34 Cst. N. 81, p. 1007.

faveur ou en sa défaveur n'apparaisse dans le libellé de la question »³⁰. Elle doit être rédigée de façon simple, aisément compréhensible, claire et correcte, de manière à ce que les citoyennes et citoyens puissent se déterminer par « oui » ou par « non », sans trop de difficulté³¹.

- 18 Ces exigences supposent dès lors aussi, s'agissant des votations fédérales, que même si ce sont les cantons qui sont chargés de leur exécution concrète (art. 10 al. 2), et de la remise aux citoyennes et aux citoyens du matériel de vote (art. 11 al. 3 et 4), les questions soumises au vote et les bulletins de vote, qui comportent ces questions, ne sauraient être formulées et présentées (formellement et graphiquement) que de manière identique et uniforme, pour toute la Suisse. Il est dès lors logique qu'ils soient produits par la Confédération et mis par elle à la disposition des cantons.

B. Alinéa 2 : les « explications de vote » du Conseil fédéral

1. Remarques liminaires et généralités

- 19 L'al. 2 de l'art. 11 traite de ce que l'on a appelé ici les « explications de vote » (*Abstimmungserläuterungen*³²), qu'on désigne aussi, parfois, sous l'appellation de « brochure explicative »³³, qui fait écho à l'expression souvent utilisée en allemand « *Bundesbüchlein* »³⁴, (ou, maintenant, *Abstimmungsbroschüre*³⁵), ou encore, notamment en droit cantonal, de « message »³⁶ ou de « message explicatif »³⁷ ou de « rapport explicatif »³⁸, à savoir un document imprimé qui accompagne – ou contient – les textes soumis à la votation et les bulletins de vote, et qui a pour but d'informer les citoyennes et les citoyens des objets de la votation.
- 20 Pour ce qui est des votations fédérales, il appartient au Conseil fédéral, comme cela ressort du texte de la disposition, d'établir ou au moins d'adopter ces « explications de vote », solution qui ne va pas de soi, dans la mesure où les objets soumis au vote sont toujours, eux, des actes de l'Assemblée fédérale, lesquels parfois se limitent à soumettre au vote des initiatives populaires, soit des propositions émanant d'une fraction du corps électoral. On pourrait donc se demander s'il n'appartiendrait pas plutôt au Parlement – ou à un de ses organes – d'établir ces « explications de vote », comme c'est du reste le cas dans certains cantons. Dès 1976, l'art. 11 al. 2 a cependant tranché la question et confié cette compétence au Conseil fédéral, et non à l'Assemblée fédérale, et ce apparemment pour des raisons pratiques³⁹.
- 21 Concrètement, les « explications de vote » sont préparées par un groupe de travail interne, placé sous la direction du porte-parole du Conseil fédéral et composé de personnes représentant les différents

30. Cf. CR-Martenet/von Büren, art. 34 Cst. N. 81, p. 1007. Pour un exemple de formulation jugée inadmissible, cf. ATF 106 Ia 20 (*Achermann*), du 28.3.1980 ; Tschannen, *Staatsrecht*, N. 1954, p. 728.

31. *Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser*, N. 2425-2427, pp. 950-951.

32. Cf. notamment Biaggini, art. 34 Cst. N. 19, p. 413.

33. Voir, par exemple, CR-Martenet/von Büren, art. 34 Cst. N. 89, p. 1009 ; Grisel, N. 244-245, p. 110. Dubey, N 5303, p. 1158, parle, de manière générale, d'« explication du scrutin ».

34. Voir, par exemple, Tschannen, *Staatsrecht*, N. 1885, pp. 698-699 ; Hangartner/Kley, N 1269, p. 515.

35. Voir notamment Bisaz, N. 662-671, pp. 357-361.

36. Par exemple, Grisel, N. 226, p. 103, et N 265-269, pp. 119-120, qui parle de « message officiel ».

37. Par exemple, CR-Martenet/von Büren, art. 34 Cst. N. 90, p. 1009.

38. Par exemple, Malinverni/Hottelier/Hertig Randall/Flückiger, N. 928, p. 308.

39. Voir à ce propos le *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1354, où le Conseil fédéral explique que la question de savoir qui, de lui-même ou du Parlement, devait être chargé de la rédaction de ces « explications », était restée controversée lors de la consultation, mais que le choix de confier cette tâche au Gouvernement se justifiait d'une part parce qu'il lui appartient de préparer les votations, mais aussi, d'autre part, par le fait qu'il dispose des services (de l'administration) qui ont, le plus souvent, préparé les textes soumis au vote et en connaissent donc le contenu et les enjeux, la solution choisie s'avérant donc, au final, la plus simple et la plus praticable, du point de vue procédural. Cf. aussi Sägesser, p. 934.

services compétents de l'administration et de la Chancellerie fédérale. Le document ainsi élaboré est soumis au Conseil fédéral – en deux lectures –, qui l'adopte formellement⁴⁰.

2. 1^{ère} phrase

- 22 La première phrase de l'art. 11 al. 2, aux termes de laquelle « [l]e texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités », date de 1976. Elle représentait à l'époque une innovation⁴¹, en ce sens que jusque-là, il n'y avait pas de disposition autorisant explicitement et prescrivant de telles explications du Gouvernement en vue des votations. Le Conseil fédéral avait certes déjà, auparavant, donné de telles explications sur certaines votations, notamment en publiant parfois, depuis les années 1950, une brochure explicative (un *Bundesbüchlein*), pour certaines votations, mais de manière plutôt ponctuelle et non systématique⁴². Comme le Conseil fédéral l'expliquait dans son message, c'est à la suite d'interventions parlementaires, mais aussi d'opinions « exprimées dans la presse » qu'il a décidé d'insérer cette disposition dans son projet⁴³, l'idée étant de faire de la publication de ces « explications de vote » une obligation⁴⁴. Le Parlement a repris pratiquement telle quelle la proposition du Conseil fédéral, sous réserve de petits changements terminologiques⁴⁵.
- 23 Le Conseil fédéral justifiait cette innovation comme suit⁴⁶ :
- « C'est surtout le caractère des textes soumis au peuple, souvent difficiles à comprendre en raison des matières toujours plus compliquées qui en font l'objet, qui justifie l'adjonction d'un commentaire. Le citoyen a en effet de la peine à comprendre les questions techniques et économiques qui se posent. C'est pourquoi nous estimons qu'il est indispensable de joindre au texte soumis au vote un exposé explicatif commentant son contenu de manière aussi brève et simple que possible, en des termes usuels. Ce genre d'informations doit permettre au corps électoral de mieux saisir la portée des textes sur lesquels il doit se prononcer. »
- 24 Il ressortait déjà de ce texte d'origine que les « explications de vote » devaient demeurer brèves⁴⁷, c'est-à-dire se concentrer sur l'essentiel, cela afin qu'elles puissent effectivement parvenir à la connaissance des citoyennes et citoyens⁴⁸, et qu'elles « doivent rester objectives » ; on retrouve donc déjà ici le principe d'objectivité qui a été repris plus tard, on l'a vu, dans le nouvel art. 10a, ajouté en 2007⁴⁹.
- 25 Toujours selon ce texte d'origine, les « explications de vote » doivent en outre « exposer également l'avis d'importantes minorités », ce par quoi il fallait comprendre, selon le message du Conseil fédéral de l'époque, les « opinions exprimées par d'importantes minorités représentées au Parlement », étant entendu qu'« il serait difficile de prendre en considération les opinions d'autres minorités politiques

40. Voir Sägesser, p. 934, avec d'autres références.

41. Voir le *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353.

42. Voir à ce sujet Sägesser, pp. 925-926.

43. *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353.

44. Sägesser, pp. 925-926.

45. Il a notamment préféré l'expression « explications » du Conseil fédéral à celle de « commentaire » ; pour la proposition initiale du Gouvernement, cf. *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1386.

46. *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353-1354. Le Conseil fédéral ajoutait que la procédure de consultation avait confirmé le besoin d'une telle innovation.

47. Voir aussi le *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353, qui parle d'une « courte explication du Conseil fédéral », et de « commentaires [qui] doivent être brefs ». Sur le lien entre cette exigence de « brièveté » et le principe d'exhaustivité posé par l'art. 10a, voir le commentaire de celui-ci, N. 44.

48. En ce sens, Sägesser, pp. 927-928. Cf. aussi Grisel, N. 227, p. 103, qui indique qu'« un exposé trop fouillé rebuterait l'électeur et manquerait son but ».

49. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 45.

»⁵⁰. En ce sens, l'art. 11 al. 2 contenait déjà, dès l'origine, la règle que les Chambres ont introduite à nouveau, avec une formulation certes plus explicite, par le biais de l'al. 3 du nouvel art. 10a adopté lors de la révision du 5 octobre 2007, en vigueur depuis 2009, aux termes duquel le Conseil fédéral « expose les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire ». On peut donc renvoyer, en ce qui concerne ces « opinions exprimées par d'importantes minorités représentées au Parlement », à ce qui a déjà été dit dans le commentaire de l'art. 10a al. 3⁵¹.

- 26 Dans l'intervalle, cependant, l'art. 11 al. 2 avait lui aussi déjà été modifié, et complété par trois nouvelles phrases, en 1996, dont deux avaient précisément pour objet d'étendre la prise en compte d'avis minoritaires autres que ceux exprimés au sein du Parlement, à savoir ceux des comités d'initiatives et des comités référendaires, comme on le verra ci-dessous⁵².

3. 2^{ème} à 4^{ème} phrases

- 27 Comme indiqué précédemment, les phrases 2 à 4 de l'al. 2 ont en effet été introduites par une vaste révision de la loi sur les droits politiques, adoptée le 21 juin 1996 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997⁵³. Les Chambres ont alors repris, sans modification de fond, mais en en modifiant l'ordre⁵⁴, les trois nouvelles phrases proposées par le Conseil fédéral.
- 28 La première de ces trois nouvelles phrases, la phrase 2 de l'al. 2, prévoit ainsi qu'« [il] doit contenir le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote ». La formulation de cette phrase est cependant, en réalité, peu heureuse, pour ne pas dire malheureuse, dans la mesure où le pronom « il » renvoie, grammaticalement, au sujet de la première phrase de l'al. 2, à savoir au « texte soumis à la votation ». La version allemande confirme d'ailleurs explicitement cette compréhension, elle est même pire, puisqu'elle reprend, explicitement, le substantif « die Abstimmungsvorlage » (le texte soumis à la votation) comme sujet de la deuxième phrase. Or, ce n'est pas le « texte soumis à la votation » (*die Abstimmungsvorlage*), qui « doit contenir le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote », contrairement à ce que semble dire le texte de la disposition, tant en français qu'en allemand, mais ce sont bien les « explications de vote » du Conseil fédéral qui doivent le faire.
- 29 Telle était du moins l'intention du législateur, comme cela ressort très clairement du message du Conseil fédéral⁵⁵, mais aussi de son projet⁵⁶. Dès lors, les versions allemande et française de la deuxième phrase de l'al. 2 sont mal formulées⁵⁷ et seule la version italienne traduit correctement la

50. *Message 1976*, FF 1975 I 1337, 1353. Tels étaient également la pratique et l'avis de la doctrine dominante, apparemment : cf. Hangartner/Kley, N 1271, p. 516, avec d'autres références.

51. Voir à ce sujet OK-Mahon, Art. 10a BPR, N. 58 à 64.

52. Voir les N 31 à 33 ci-dessous, dans le texte.

53. Voir le N 4 ci-dessus, dans le texte. Cette vaste révision visait essentiellement d'autres aspects de la loi, notamment concernant l'élection du Conseil national, mais avait aussi pour objets de corriger certaines autres lacunes de la loi, et c'est dans ce contexte que l'art. 11 a été complété.

54. C'est-à-dire en inversant la première et la dernière des trois phrases proposées par le Conseil fédéral, la phrase 4 de celui-ci devenant ainsi la phrase 2 de la version actuelle, par ailleurs légèrement reformulée ; pour le projet du Gouvernement, *Message 1993*, FF 1993 III 405, 502.

55. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 438, où le Gouvernement explique ce qui suit, à propos de sa proposition (de ce qui était alors la quatrième phrase) : « L'avant-projet de loi a repris une demande faite par la CN Sandoz dans l'initiative parlementaire (92.419), datée du 1^{er} juin 1992 et qui réclamait que la question figurant sur le bulletin de vote soit aussi mentionnée dans les explications ».

56. Lequel prévoyait explicitement : « Ses explications [du Conseil fédéral] doivent contenir mot pour mot la question posée sur le bulletin de vote », cf. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 502.

57. Peut-être cette formulation maladroite est-elle due à l'inversion des phrases évoquée plus haut.

signification de la disposition⁵⁸, à savoir que ce sont les « explications de vote » du Conseil fédéral – et non pas le « texte soumis à la votation » – qui doivent contenir le libellé exact de la question.

- 30 Telle est du reste également la pratique. En effet, ce sont toujours les « explications de vote » du Conseil fédéral elles-mêmes, et non pas le texte soumis au vote – lequel est du reste lui aussi contenu dans lesdites explications – qui reprennent le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote⁵⁹. Et on ne voit d'ailleurs pas que le texte soumis à la votation puisse contenir le libellé de la question posée.
- 31 Pour ce qui est des deux autres phrases ajoutées en 1996, les phrases 3 et 4 de l'al. 2, elles concernent, on l'a dit, la question de la prise en considération, dans les « explications de vote » du Conseil fédéral, des arguments d'autres minorités que « les importantes minorités représentées au Parlement »⁶⁰. Le Conseil fédéral expliquait ainsi, dans son message, l'introduction de ces deux nouvelles phrases⁶¹ :

« Le texte proposé veut répondre à un vœu largement exprimé lors de la procédure de consultation relative au premier projet de révision, datant de 1988, et codifier la pratique bien rodée depuis 1984, selon laquelle le comité d'initiative ou le comité référendaire peuvent exposer les motifs de leur demande dans les explications mêmes du Conseil fédéral sur une page A4 au maximum, le Conseil fédéral se réservant le droit de modifier exceptionnellement un texte portant atteinte à l'honneur, contraire à la vérité ou trop long, ce qu'il a fait plusieurs fois depuis. »

De fait, jusqu'à la fin des années 1970, c'est le Conseil fédéral qui rédigeait lui-même l'avis des comités référendaires et des comités d'initiative. Puis, à partir de 1984, la pratique consistait à mettre à leur disposition une page des « explications de vote », le Gouvernement reprenant en principe sans changement leur argumentation, sauf exceptions⁶². Les deux nouvelles phrases introduites en 1996 poursuivent donc cette pratique, en la codifiant, et étendent l'idée exprimée dans la fin de la première phrase de l'al. 2, qui date de 1976, en précisant que, d'une part, « [d]ans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications » (3^{ème} phrase) et, d'autre part, que le « Conseil fédéral peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs » (4^{ème} phrase).

- 32 La disposition impose ainsi au Conseil fédéral, dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, l'obligation de principe de reprendre les arguments du comité d'initiative ou du comité référendaire. En pratique, ceux-ci sont invités à fournir leur propre texte, que les autorités reprennent ; si ces textes ne satisfont pas aux exigences posées par la quatrième phrase, un délai est accordé aux auteurs pour présenter une version corrigée⁶³. A défaut de texte adéquat dans ce délai, ou lorsque les comités renoncent à faire usage de leur droit, il appartient à l'autorité de rédiger l'avis des comités, la loi lui imposant de rendre compte de ces avis, qui relèvent d'ailleurs aussi d'avis de minorités importantes, dont les comités font partie⁶⁴.

58. Version italienne dans laquelle le pronom « *essa* », sujet de la phrase 2, ne peut, grammaticalement, que se référer à la « *breve e oggettiva spiegazione del Consiglio federale* » et non pas « *[a]i testi* » – dont il est question dans la première phrase.

59. Pour un exemple, touchant plusieurs des différents types de votations populaires envisageables, voir les « Explications du Conseil fédéral » relatives à la votation du 25.9.2022, pp. 5 et 22-23, pour une des initiatives populaires soumises au vote, ainsi que pp. 11 et 68-79, pour une des lois sujettes à référendum ce jour-là ; sous <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/abstimmungen/20220925.html> (consulté pour la dernière fois le 9.3.2023).

60. Voir le N 25 ci-dessus, dans le texte.

61. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 437-438. Les Chambres ont repris à cet égard, sans aucun changement, les propositions du Conseil fédéral ; pour le projet de celui-ci, *Message 1993*, FF 1993 III 405, 502.

62. Cf. Sägesser, p. 929.

63. Cf. Sägesser, p. 929, qui estime que la règle devrait être étendue aussi aux minorités représentées au Parlement.

- 33 Selon certains auteurs, un éventuel litige au sujet de la prise en compte des avis des comités, soit en raison de l'absence d'invitation à fournir leur argumentation alors qu'ils auraient dû y être invités, soit au sujet de la correction, ou de la rédaction de leur argumentation par l'autorité, n'est pas séparément susceptible de recours, les griefs correspondant devant être soulevés dans le cadre de la contestation des « explications de vote »⁶⁵. Il faut cependant rappeler à ce propos que les « explications de vote » du Conseil fédéral ne sont en principe pas susceptibles de recours au Tribunal fédéral, en vertu de l'art. 189 al. 4 Cst.⁶⁶, de sorte qu'elles ne sont – selon la jurisprudence la plus récente – susceptibles d'être contestées que dans des cas exceptionnels (de contrôle *a posteriori*, ou de protection juridique rétrospective) et dans des limites très étroites⁶⁷.

4. 5^{ème} phrase

- 34 La cinquième et dernière phrase de l'art. 11 al. 2 a été introduite, elle, une dizaine d'années plus tard que les deux précédentes, par une révision partielle de la loi sur les droits politiques du 23 mars 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008⁶⁸ et proposée par le Conseil fédéral dans le contexte de l'introduction de l'initiative générale, mais sans que cette révision n'ait à voir avec cette institution⁶⁹. Cette dernière phrase ajoute aux deux précédentes, en ce qui concerne les avis des comités référendaires et des comités d'initiatives, que le Conseil fédéral « ne reprend les renvois à des sources électroniques que si leurs auteurs déclarent par écrit que ces sources ne contiennent pas d'indications illicites ni n'agilent l'internaute vers des publications électroniques au contenu illicite ».
- 35 Comme l'indique le message du Gouvernement, il s'agissait, à travers cette précision, « d'accorder une certaine protection aux informations officielles figurant dans la brochure d'explications du Conseil fédéral, face aux informations de tiers pouvant être appelées sur Internet à partir des liens mentionnés dans cette même brochure »⁷⁰ ou encore de « protéger les informations officielles figurant dans la brochure des Explications du Conseil fédéral en refusant d'y faire figurer des liens électroniques qui renverraient à des publications sur Internet dont le contenu serait illicite »⁷¹.
- 36 Le message précisait cette idée comme suit⁷² :

« Depuis quelque temps, le Conseil fédéral fait figurer l'adresse électronique des autorités fédérales à la dernière page de la brochure des Explications et parfois aussi celles d'autres pages de l'administration fédérale à consulter sur Internet. Il a même mentionné les adresses électroniques de comités d'initiative ou de comités référendaires. La mention de liens ou d'autres renvois à des sources électroniques (par exemple d'une adresse SMS d'où un électeur peut se faire envoyer des informations sur son téléphone portable) peut néanmoins être problématique, car l'information électronique peut facilement être modifiée et prendre dans certains cas un caractère illicite. On sait en effet que les pages d'Internet peuvent être actualisées en permanence et qu'un lien peut tout soudainement

64. Dans ce sens, Sägerser, p. 929-930, qui précise que lorsqu'il y a plusieurs comités, en cas de pluralité de référendums, par exemple, contre un même objet, les avis de chacun de ces comités doivent être repris. L'auteur cite le cas de la votation du 18.5.2014, avec deux référendums dirigés contre l'achat des avions Gripen.

65. Cf. Sägerser, p. 930.

66. Cf. notamment Mahon, *Droits politiques*, N 75, p. 1536, avec d'autres références.

67. Voir à ce sujet les précisions (si ce n'est le revirement de jurisprudence) du Tribunal fédéral dans l'ATF 147 I 194 (*Kübler*), du 23.3.2021, c. 4.1.4, pp. 203-204 ; pour une analyse de cet arrêt, et de la question, cf. Biaggini, *Konzernverantwortungsinitiative*, pp. 617 ss ; cf. aussi Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1212-1213, pp. 504-505.

68. RO 2007 4635, 4635-4636. Sur la singularité de cette révision du point de vue de la technique législative, cf. la note 13 ci-dessus.

69. *Message 2006*, FF 2006 5001, 5003.

70. *Message 2006*, FF 2006 5001, 5004.

71. *Message 2006*, FF 2006 5001, 5004, respectivement 5039.

72. *Message 2006*, FF 2006 5001, 5042-5043.

renvoyer à des pages dont le contenu a été modifié après-coup. En acceptant de mentionner des renvois à des sources électroniques dans les Explications du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale donnerait du même coup un chèque en blanc aux auteurs de ces sources. Or le principe de la transparence, mais aussi le principe de la proportionnalité, exigent que l'information que reçoit l'électeur et qu'il recevra encore soit correcte et que l'informateur soit mentionné nommément. Voilà pourquoi il faudra mentionner sur la page des Explications du Conseil fédéral où les comités (d'initiative ou référendaires) exposent leurs arguments qu'ils assurent l'entière responsabilité de la page. Les responsables en question devront en outre déclarer par écrit à la Chancellerie fédérale que les sources électroniques mentionnées ni ne contiennent d'indications illicites ni n'aiguillent l'internaute vers des publications au contenu illicite. Les deux mesures citées permettront d'éviter les manipulations consistant par exemple à détourner après-coup un lien vers un autre lien ayant par exemple un caractère raciste, d'éviter encore que l'internaute qui cliquerait par la suite (une fois la votation terminée) sur un lien électronique mentionné dans les Explications du Conseil fédéral publiées sur Internet ne tombe sur des allégations à caractère raciste ou ne soit amené de fil en aiguille, par le jeu des renvois successifs, à tomber sur des allégations de ce type. »

C. Alinéa 3 : le moment de la remise du matériel de vote

- 37 Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la version d'origine de la loi, en 1976, comportait déjà un al. 3, sensiblement plus court toutefois, se bornant à dire que « [l]e texte soumis à la votation et les explications sont remis aux électeurs au moins trois semaines avant la votation »⁷³. Le texte a reçu sa teneur pratiquement actuelle, pour les deux premières phrases, avec la révision partielle de la loi sur les droits politiques du 18 mars 1994, entrée en vigueur depuis le 15 novembre 1994⁷⁴. La troisième et dernière phrase a cependant été introduite par la suite, avec la révision du 21 juin 2002, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003⁷⁵, et le texte de la deuxième phrase a encore subi une modification minime avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} août 2008, de la loi fédérale relative à la mise à jour formelle du droit fédéral, du 20 mars 2008⁷⁶.
- 38 Le message du Conseil fédéral indique que l'idée était, dans la version d'origine de la loi, de raccourcir le délai, qui était jusque-là de quatre semaines avant la date du scrutin, de remise aux citoyennes et aux citoyens du texte soumis à la votation, ainsi que des explications l'accompagnant. Le passage à un délai de trois semaines au moins devait permettre de gagner un temps précieux pour la préparation des imprimés électoraux⁷⁷.
- 39 En 1994, toutefois, les Chambres ont décidé – l'idée ne venait pas du Conseil fédéral, dont le message ne prévoyait rien à ce propos⁷⁸ – de modifier cette disposition pour prévoir, ce qui est le texte actuel, que les citoyennes et les citoyens « reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur

73. Pour ce texte d'origine, cf. N. 2 ci-dessus, ainsi que RO 1978 688, 690.

74. RO 1994 2414, 2415.

75. RO 2002 3193, 3194.

76. RO 2008 3437, 3439, loi qui a remplacé, dans l'énumération de la deuxième phrase de l'al. 3, comme d'ailleurs dans tout le texte de la loi sur les droits politiques, l'expression « timbre de contrôle ou estampille » par celle de « timbre de contrôle » ; sur les motifs de cette modification, voir le *Message 2007*, FF 2007 5789, 5818.

77. *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1354, qui précisait par ailleurs : « étant donné le manque de personnel dans les services postaux, la remise des textes soumis à la votation doit actuellement être confiée en nombre d'endroits à des organismes privés de distribution ; malgré cela, nous avons renoncé à insérer dans le projet une disposition prescrivant qu'il ne faut distribuer qu'un texte par ménage. Une telle disposition figurait dans l'avant-projet, mais a suscité de sérieuses critiques. D'après les constatations faites par les cantons, les personnes seules, sous-locataires, etc. ne recevraient souvent pas les textes si l'on insérait cette disposition dans la loi. C'est pourquoi nous préférons nous en tenir au système actuel selon lequel chaque électeur reçoit son propre exemplaire ».

permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale, timbre de contrôle, ..., etc.) », étant entendu que « le texte soumis à la votation et les explications peuvent cependant leur être remis plus tôt ». Cette nouvelle formulation, avec un double délai de remise du matériel de vote, et la possibilité de prévoir la remise anticipée du texte soumis à votation et des « explications de vote », devait tenir compte de la mise sur pied d'égalité du vote par correspondance avec le vote personnel à l'urne, tout en laissant aux cantons une certaine marge de manœuvre dans l'organisation de l'envoi du matériel de vote et de ses différentes composantes⁷⁹.

- 40 On relèvera encore, s'agissant de cette question du délai dans lequel les citoyennes et citoyens doivent recevoir leur matériel de vote, que l'art. 2b ODP⁸⁰, introduit par une modification du 14 juin 2002⁸¹, contient une règle spéciale pour les citoyennes et citoyens se trouvant à l'étranger : à savoir que les cantons doivent veiller « à ce que les autorités compétentes en vertu du droit cantonal soient en mesure de faire parvenir le matériel de vote aux Suisses de l'étranger et, à leur demande expresse, à d'autres électeurs se trouvant à l'étranger au plus tôt une semaine avant la date de l'envoi officiel dudit matériel ».

- 41 Quant à la troisième et dernière phrase de l'al. 3, introduite par la révision de 2002, selon laquelle la « Chancellerie fédérale publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent », elle avait pour but de permettre une information anticipée des citoyennes et des citoyens et de rendre le système « plus convivial », comme le précisait le message du Conseil fédéral⁸² :

« Les avis manifestés dans diverses lettres adressées à la Chancellerie fédérale et maintes réclamations formulées dans les recours révèlent que nombre d'électeurs souhaitent recevoir le matériel de vote plus tôt qu'à l'heure actuelle. Des desiderata du même type sur la préparation des campagnes précédant les votations émanent des partis et d'autres associations de défense d'intérêts : leurs représentants devraient, disent-ils, pouvoir débattre en toute connaissance de cause des projets avant de donner les consignes de vote. Il en va de même pour les nombreuses associations privées qui organisent des séries de conférences et qui ne peuvent lancer de mots d'ordre qu'après avoir pris connaissance des questions posées. Toutes ces raisons plaident en faveur d'un aménagement plus convivial du système. Pour ne pas renchérir indûment la campagne précédant la votation et pour éviter aux cantons d'avoir des problèmes en cas d'élection concomitante, le Conseil fédéral renoncera, vu la vive opposition manifestée lors de la consultation, à faire distribuer plus tôt aux électeurs les documents qui leur permettent d'exprimer leur vote. Par contre, la Chancellerie fédérale assouvi le besoin d'informations des électeurs plus tôt qu'elle ne le fait aujourd'hui en mettant sur Internet, au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes sur lesquels le peuple devra se prononcer et les explications qui les accompagnent. »

- 42 L'al. 3 règle ainsi deux questions. Celle, principalement, du délai dans lequel les citoyennes et les citoyens doivent recevoir le matériel de vote, délai qui se situe entre quatre semaines, « au plus tôt »,

78. Si ce n'est une autre règle, qui a été reprise par le Parlement et est devenue l'al. 4. Voir à ce propos BO 1994 CE 183-184 (interventions Roth, rapporteur, et Couchepin, Chancelier), d'où il ressort que la proposition de nouvel alinéa 3 du Conseil fédéral devait s'ajouter à la nouvelle formulation de ce même alinéa décidée (sans discussion : BO 1993 CN 2473) par le Conseil national, proposition qui est ensuite devenue, dans la version finalement adoptée, un nouvel al. 4 (cf. RO 1994 2414, 2415).

79. Mise sur pied d'égalité qui était prévue à l'art. 5 al. 3 LDP. Pour les explications relatives à cette nouvelle formulation, cf. BO 1994 CE 183-184 (intervention Roth, rapporteur).

80. Ordonnance sur les droits politiques du 24.5.1978, RS 161.11.

81. RO 2002 1755, et avec une nouvelle formulation, adoptée en date du 21.9.2007, en vigueur depuis le 1.1.2008 (RO 2007 4639).

82. *Message 2001*, FF 2001 6051, 6059-6060.

et trois semaines, « au plus tard », avant la date de la votation, étant entendu, d'une part, que le texte soumis à la votation et les explications de vote peuvent leur être remis plus tôt et, d'autre part, que le Chancellerie fédérale est désormais tenue, depuis le 1^{er} janvier 2003, de publier ces deux documents (texte soumis à la votation et explications de vote), sur support électronique, au plus tard six semaines avant le jour de la votation.

- 43 L'al. 3 règle en second lieu, accessoirement, la question du matériel de vote. A l'exception des textes soumis à la votation, des bulletins de vote et des explications de vote, qui sont régis par le droit fédéral et fournis aux cantons par la Confédération, en vertu de l'art. 11 al. 1 et al. 2, première phrase, le reste du matériel de vote relève du droit cantonal⁸³. Ce matériel de vote varie selon les cantons, mais comprend généralement, en plus des éléments indiqués ci-dessus, un certificat ou une carte de vote, permettant de déterminer l'identité de la personne qui vote et de s'assurer qu'elle a le droit de prendre part au vote, une enveloppe permettant d'y déposer le ou les bulletins de vote, une enveloppe de retour, un timbre de contrôle, etc.⁸⁴.

D. Alinéa 4 : le droit à un exemplaire personnel du matériel de vote

- 44 L'al. 4 de l'art. 11 a été introduit par la révision partielle de la loi sur les droits politiques du 18 mars 1994, entrée en vigueur le 15 novembre 1994⁸⁵, sur proposition du Conseil fédéral⁸⁶. La formulation de la disposition a fait l'objet d'une rectification formelle lors d'une révision ultérieure, en 2006⁸⁷.
- 45 Comme le Conseil fédéral l'expliquait dans son message, « l'envoi à tout électeur des textes soumis à la votation est un acquis de la LDP, datant de 1976 »⁸⁸. Toutefois, notamment du fait de l'avènement de l'égalité entre femmes et hommes dans le domaine des droits politiques, certaines pressions ont vu le jour, dans les cantons notamment, en vue de limiter, ne serait-ce que pour des raisons de coût, à un seul exemplaire par ménage, le texte soumis à la votation ainsi que les « explications de vote »⁸⁹. Le Conseil fédéral, suivi par les Chambres, a donc cédé⁹⁰, mais en partie seulement, le principe restant que chaque titulaire des droits politiques doit recevoir un exemplaire.

83. Sur ce matériel de vote, cf. Hangartner/Kley, N 1266, p. 514, et, pour le droit cantonal, N 2376, pp. 931-932 ; cf. aussi Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1202, p. 501, et, pour le droit cantonal, N 2269, p. 871.

84. Pour un exemple, voir l'art. 9 de la loi neuchâteloise sur les droits politiques, du 17.10.1984 (LDP, RS-NE 141), qui dispose que le « matériel de vote se compose d'une enveloppe de transmission contenant les bulletins électoraux ou de vote, les enveloppes de vote, la documentation relative au scrutin ainsi qu'une carte de vote indiquant les noms et prénoms de l'électrice ou de l'électeur, son adresse, la date du scrutin et les emplacements nécessaires pour l'apposition de sa signature et l'indication de sa date de naissance ». Voir aussi les art. 26 à 31 de la loi uranaise sur les droits politiques (*Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte*, WAVG, du 21.10.1979, RS-UR 2.1201), qui définissent et réglementent en détail tous les éléments relevant du matériel de vote. Plus généralement, sur le matériel de vote, cf. aussi Bisaz, N. 662, p. 357.

85. RO 1994 2414, 2415.

86. Dans le projet du Conseil fédéral, la disposition était encore conçue comme la seconde phrase de l'al. 3 de l'époque, mais elle est devenue al. 4 du fait que les Chambres ont modifié l'al. 3. Pour le texte du projet, cf. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 502.

87. RO 2006 2095.

88. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 437.

89. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 437-438, qui résume comme suit ces pressions : « [...] le passage à l'envoi d'un exemplaire unique des explications par ménage offrirait bien des avantages par rapport au système actuel, qui met lourdement à contribution l'environnement, coûte cher et est mal compris des électeurs. Plusieurs organes consultés (les cantons de Zurich, de Schaffhouse et du Valais, la commune de Greifensee et la Conférence suisse des secrétaires municipaux) ont calculé les économies que l'on pourrait faire en l'adoptant [...]. Lors de la consultation de 1989, le canton de Thurgovie avait fait une proposition légèrement différente mais allant, somme toute, dans la même direction, en demandant que les articles 11, 3e alinéa, et 33 LDP prévoient que les responsables de homes pour personnes âgées aient le droit de ne pas distribuer le matériel de vote aux personnes ayant des facultés mentales réduites, mais non mises sous tutelle, ceci afin de prévenir la captation de suffrages [...] ».

- 46 L'al. 4 ainsi adopté prévoit donc, toutefois, que les cantons « peuvent, par une loi, habiliter les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire du texte soumis à la votation et des explications par ménage à moins qu'un membre de ce ménage ayant la qualité d'électeur ne demande à en recevoir un personnellement ». Comme l'indique clairement son texte, cette disposition n'autorise une exception au principe de l'envoi d'un exemplaire personnel que pour les textes soumis à la votation et les « explications de vote » qui les accompagnent. Cela ne vaut évidemment pas pour les autres éléments du matériel de vote, comme les bulletins de vote, les certificats, etc., qui sont toujours envoyés – et doivent l'être – à chaque titulaire des droits politiques à titre personnel.
- 47 La plupart des cantons semblent avoir conservé le principe d'un envoi à chaque citoyenne et citoyen⁹¹, seuls quelques cantons prévoyant un seul envoi par ménage⁹². Dans tous les cas, cependant, le droit fédéral impose une double limite à cette exception. D'une part, il exige que celle-ci, si elle est prévue par le droit cantonal, le soit dans une loi, ce par quoi il faut entendre une loi au sens formel. D'autre part, il garantit qu'une personne titulaire des droits politiques doit pouvoir demander que lui soit fourni un exemplaire personnel du texte soumis à votation et des « explications de vote ».

BIBLIOGRAPHIE

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2^e éd., Zurich 2017.

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht – Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23.3.2021, in: ZBl 122 (2021) pp. 617-628 (cité : *Konzernverantwortungsinitiative*).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : *Message 1993*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30 novembre 2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Message concernant l'introduction de l'initiative populaire générale et d'autres modifications de la législation fédérale sur les droits politiques, du 31.5.2006, FF 2006 5001 (cité : *Message 2006*).

Conseil fédéral, Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral, du 22.8.2007, FF 2007 5789 (cité : *Message 2007*).

90. On rappellera à ce sujet que déjà en 1975, le Conseil fédéral avait renoncé à insérer dans le projet une disposition prescrivant la distribution d'un seul texte par ménage, en raison des critiques émises lors de la consultation (cf. note 77 ci-dessus).

91. Voir par exemple l'art. 20 al. 3 de la loi schwytoise sur les droits politiques (*Wahl- und Abstimmungsgesetz*, WAG, du 15 octobre 1970, RS-SZ 120.100), qui prévoit que les communes envoient tous les documents nécessaires au vote de manière que tous les citoyennes et citoyens les reçoivent dans les délais prescrits.

92. Cf. Hangartner/Kley, N 2376, pp. 931-932, qui citaient le cas de l'art. 18 de l'ancienne loi sur les droits politiques de Thurgovie. L'art. 28 al. 2 de la nouvelle *Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht*, du 12.2.2014 (StWG, RS-TG 161.1), autorise les communes à ne fournir qu'un exemplaire par ménage du texte soumis au vote et du message l'accompagnant, à moins qu'un membre du ménage titulaire des droits politiques ne réclame un exemplaire personnel.

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3^e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4^e éd. Berne 2021.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Art. 34, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 983-1020 (cité : CR-Martenet/von Büren).

Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: PJA 2014, pp. 924-940.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5^e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).